

Wirksame Finanzaufsicht über die Kommunen: Dimensionen und Determinanten der Umsetzungspraxis

Ebinger, Falk; Zabler, Steffen; Person, Christian; Niemann, Friederike-
Sophie; Geißler, René

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ebinger, F., Zabler, S., Person, C., Niemann, F.-S., & Geißler, R. (2018). Wirksame Finanzaufsicht über die Kommunen: Dimensionen und Determinanten der Umsetzungspraxis. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 11(1), 167-189. <https://doi.org/10.3224/dms.v11i1.02>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

*Falk Ebinger, Steffen Zabler, Christian Person,
Friederike-Sophie Niemann, René Geißler*

Wirksame Finanzaufsicht über die Kommunen. Dimensionen und Determinanten der Umsetzungspraxis

Zusammenfassung

In Zeiten einer in vielen Kommunen Deutschlands ungebremsen Haushaltskrise kommt der Frage nach der Rolle der staatlichen Finanzaufsicht über die Kommunen eine ungebrochene praktische Bedeutung zu. Obwohl die Finanzaufsicht in allen deutschen Ländern die Vorgabe ausgeglichener kommunaler Haushalte garantieren soll, beschränkte sich die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dieser Institution meist nur auf rechtlich-formale Betrachtungen. Dieser Beitrag nimmt explizit die bisher vernachlässigte Vollzugspraxis der kommunalen Finanzaufsicht in den Blick und analysiert drei für ihre Wirksamkeit als konstitutiv erachtete Aspekte: Die politische Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden, deren Durchsetzungsfähigkeit sowie die Kooperation mit den Kommunen. Der zentralen Frage nach der Bedeutung dieser Dimensionen und deren Bewertung in der Praxis wird in einem ersten, deskriptiven Schritt auf der Basis von bislang einzigartigen Umfragedaten und qualitativen Interviews begegnet. Konsequenterweise ergibt sich daraus die Frage nach zentralen Determinanten der einzelnen Dimensionen, die in einem zweiten, analytischen Schritt durch theoretisch hergeleitete politische und haushaltsbezogene Variablen empirisch beantwortet wird. Die Ergebnisse sind eindeutig: Die Wahrnehmung der Praxis kommunaler Finanzaufsicht ist am ehesten von der fiskalischen Problemlage vor Ort determiniert, Parteilichkeit oder parteipolitische Kongruenz zwischen Bürgermeister und Landrat spielen keine Rolle.

Schlagworte: Kommunalfinanzen, kommunale Finanzaufsicht, Haushaltskrise, Kassenkredite

Abstract

Effective financial supervision at the local level.

Dimensions and determinants of its implementation

From both a practical and scientific perspective, the controlling authorities for financial supervision play a crucial role at the local level in Germany, especially in the context of the enduring fiscal crisis (faced by a large part of municipalities for years and decades now). Despite their exceptionally important responsibility for ensuring balanced budgets in all municipalities, most prior research has focused solely on legal and formal, but not on practical aspects. By considering three central dimensions of financial supervision – political independence, assertiveness, cooperation with local authorities – we shift the focus to more practical, actor-based aspects. In a first descriptive step, we elaborate on the role of these three dimensions and their practical relevance by using novel survey data and evidence from qualitative interviews. In a second analytical step, we theoretically derive external political and fiscal determinants of these dimensions and test them empirically. The results reveal that the respective local fiscal pressure is much more meaningful in explaining the perception of the supervisory authorities than party affiliation or shared party affiliation between mayor and supervisor.

Keywords: local government; public finance; financial supervision; fiscal authorities

1 Einleitung

Das kommunale Haushaltsrecht ist auf den ersten Blick klar und unmissverständlich: Der kommunale Haushalt ist jährlich in Planung und Rechnungslegung auszugleichen. Permanente Defizite sind im Grundsatz untersagt. Die kommunale Finanzaufsicht ist dafür zuständig, die Einhaltung des Haushaltsrechts zu überwachen, Regelverstöße zu sanktionieren und eine geordnete Haushaltswirtschaft zu gewährleisten (*Brüning/Vogelsang* 2009). Trotz dieses Aufsichtssystems und aktuell günstigen makroökonomischen Rahmenbedingungen erreichen viele Gemeinden keinen Haushaltsausgleich (*Boettcher u.a.* 2017; *Junkernheinrich/Markert* 2016). So unmissverständlich das Haushaltsrecht allerdings mit Blick auf den gebotenen Haushaltsausgleich auch erscheint, bei der Durchsetzung dieses Zieles sind die Handlungsoptionen der Finanzaufsicht deutlich beschränkt: Aufgrund ihrer Einordnung als Rechtsaufsicht und der verfassungsrechtlich gebotenen, herausgehobenen Stellung der kommunalen Finanzhoheit darf staatliche Finanzaufsicht bei Fehlbeträgen nur auf Ebene des Gesamthaushaltes Ausgabenreduzierungen oder Einnahmenerhöhungen anmahnen. Solange eine Kommune einen Haushaltsausgleich oder ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept darstellen und vollziehen kann, hat die Finanzaufsicht keine rechtlichen Möglichkeiten, auf konkrete, nicht sinnvolle und gegebenenfalls sogar auf lange Sicht die Stabilität eines Haushalts gefährdende Investitionsentscheidungen Einfluss zu nehmen. Eine allgemeine Wirtschaftlichkeitsprüfung wie beispielsweise die in Österreich zyklisch durchgeführte *Gebärungskontrolle* existiert von Seiten der Finanzaufsicht nicht (vgl. *Niemann/Ebinger* 2017).

Angesichts der in vielen Kommunen seit Jahren ungebremst wachsenden Schuldenberge (*Seuberlich* 2017, S. 17ff; *Bogumil u.a.* 2014, S. 616ff.) steht daher das System der kommunalen Finanzaufsicht vielerorts in der Kritik. Das in der öffentlichen Debatte von den Aufsichtsbehörden gezeichnete Bild reicht dabei von einem aggressiven „Wachhund“ des Staates, der Investitionen verhindert und die kommunale Selbstverwaltung unterminiert, bis hin zu einer weitgehend „zahnlosen“ Institution, die aus systemimmanenten Gründen unfähig ist, das geltende Recht durchzusetzen (*Ebinger u.a.* 2017, S. 3; *Oebbekke* 2009, S. 2).

Auch in der einschlägigen Fachliteratur bleibt die Rolle der staatlichen Finanzaufsicht weitgehend unhinterfragt. So wurden mittlerweile eine Vielzahl unterschiedlicher Erklärungsfaktoren für die Entwicklung der Kommunalverschuldung (z.B. sozioökonomische Rahmenbedingungen, der institutionelle Rahmen der Lokal- und Haushaltspolitik, parteipolitische Konstellationen auf lokaler Ebene etc.) diskutiert und empirisch überprüft (*Zabler/Person/Ebinger* 2016; *Bogumil u.a.* 2014; *Holtkamp* 2007). Welchen Anteil an der beachtlichen unerklärten Varianz im Verschuldungsgrad zwischen den Kommunen die jeweilige Arbeitsweise der Finanzaufsicht verursacht, blieb jedoch mit wenigen Ausnahmen (*Ebinger u.a.* 2017; *Person/Niemann* 2016) im Dunkeln. Zwar wird allgemein anerkannt, dass die Finanzaufsicht einen wichtigen Einfluss auf die gemeindliche Haushaltssituation ausübt (*Boettcher* 2013; *Holler* 2012, S. 3; *Geißler* 2011b, S. 65ff.), und der Effektivität aufsichtsrechtlichen Handelns wird eine zentrale Rolle bei der Erklärung kommunaler Verschuldung zugeschrieben (*Holtkamp* 2016; *Zabler/Person/Ebinger* 2016; *Christofzik/Kessing* 2014; *Geißler* 2013), aber im Wesentlichen bleibt „die Aufsicht“ ein Mysterium, deren *potentieller* Einfluss entweder basierend auf anekdotischer Evidenz diskutiert wird oder über die Rückschlüsse auf

Basis von Makro-Daten-Vergleichen gezogen werden, ohne die konkreten Mechanismen kommunaler Finanzaufsicht in den Fokus zu nehmen. Insgesamt existiert somit wenig gesichertes Wissen über Handeln und Wirken der Aufsicht.

Dieser Aufsatz leistet einen Beitrag zur Schließung dieser Forschungslücke. Hierzu werden die drei folgenden Fragestellungen beantwortet:

Was ist wirksame Aufsicht – welche Wirkungsdimensionen müssen unabdingbar vorhanden sein, um den angestrebten Effekt stabiler Haushalte zu erreichen? Wie schätzen die Adressaten die Wirksamkeit der Aufsichtssysteme der Länder gegenwärtig ein und wie kommt es zu ihrer Einschätzung? Welche Faktoren beeinflussen die Wahrnehmung der Wirksamkeit wesentlich?

Die Beantwortung dieser Fragen baut auf Erkenntnissen aus dem Forschungsprojekt *Finanzaufsicht 2020*¹ auf. Die Wirksamkeit der Aufsicht wird nicht, wie bisher meist der Fall, über den Proxy der Finanzsituation der Kommunen konzeptualisiert, denn diese wird in hohem Maße durch soziodemografische Faktoren bestimmt (Bogumil et al. 2014). Stattdessen steht die Aufsichtstätigkeit selbst im Fokus. Der vorliegende Beitrag analysiert den Einfluss von theoretisch abgeleiteten – für eine erfolgreiche Aufsichtstätigkeit konstitutiven – Arbeitsweisen und Rahmenbedingungen. Hierbei kristallisierten sich drei Dimensionen der Aufsichtstätigkeit als zentral heraus: Die *politische Unabhängigkeit* der Aufsicht, die *Durchsetzungsfähigkeit* der Aufsicht und die *Zusammenarbeit zwischen Aufsehern und Aufsichtsbedingten*. Diese drei Elemente der Wirksamkeit wurden nicht nur im Rahmen der qualitativen Untersuchung in Experteninterviews regelmäßig genannt, sondern finden sich häufig auch an prominenter Stelle, wenn es um Kritik an der Finanzaufsicht geht. Damit bieten sich diese drei Performanzdimensionen als abhängige Variablen für die empirische Analyse an (s. die detaillierte Herleitung in Abschnitt 2). Defizite bei diesen Aufsichtsdimensionen dürften eine wesentliche Ursache dafür sein, dass die Finanzaufsicht die ihr zugedachte Rolle nicht erfüllen kann. Ihre Ausprägungen aus Sicht der Adressaten der Aufsicht (der Gemeindekämmerer) wird in einem ersten empirisch-deskriptiven Schritt untersucht.

Da sich die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in den Kommunen stark voneinander unterscheiden, stellt sich konsequenterweise die Frage nach dem Einfluss dieser Bedingungen auf die Zielerreichung der Finanzaufsicht. Deshalb werden in einem zweiten Schritt exogene fiskalische und polit-ökonomische Determinanten der Wirksamkeit der Finanzaufsicht theoretisch hergeleitet und ihr Erklärungspotential empirisch getestet. Datengrundlage ist eine flächendeckende Befragung der primären Kontaktpersonen der Finanzaufsicht, der Stadt- und Gemeindekämmerer, in den drei ausgewählten Bundesländern Sachsen, Hessen und Nordrhein-Westfalen.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im nächsten Abschnitt wird zunächst in das Themenfeld „kommunale Finanzaufsicht“ eingeführt, das Konstrukt „wirksame Aufsicht“ hergeleitet und die Forschungsfrage zur „Wirksamkeit“ der Aufsicht aus Sicht ihrer Adressaten beantwortet. Im dritten Kapitel wird das Kausalmodell zur Erklärung der berichteten deskriptiven Befunde theoretisch hergeleitet, die Datengrundlage und Methodik erläutert und die empirischen Ergebnisse präsentiert. Der letzte Abschnitt fasst die Befunde zusammen.

2 Dimensionen der Wirksamkeit der kommunalen Finanzaufsicht

In der Literatur lassen sich vereinfachend drei für die *Wirksamkeit* kommunaler Finanzaufsicht relevant erscheinende Dimensionen differenzieren: Ihre *politische Unabhängigkeit*, ihre *Durchsetzungsfähigkeit* und ihre *Zusammenarbeit mit den Aufsichtsadressaten*. Nach der Herleitung dieser drei Dimensionen wird ihre empirische Ausprägung – aus Sicht der Adressaten – dargestellt. Hierdurch wird nicht nur eine empirisch fundierte Einschätzung der Wirksamkeit der Aufsichtstätigkeit möglich, sondern insbesondere auch die Varianz innerhalb dieser Einschätzung offengelegt.

Die empirische Basis für diesen ersten theoretisch-deskriptiven Schritt besteht aus qualitativen Interviews sowie aus einer standardisierten Befragung der Gemeindekämmerer in insgesamt drei Bundesländern im Rahmen des Projekts *Finanzaufsicht 2020*, das explizit die Umsetzungsebene der Finanzaufsicht über die Gemeinden zum Ziel hatte. Die drei betrachteten Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen wurden dabei gezielt zur Umsetzung eines *Most Similar Systems Designs* ausgewählt: Sie haben einen grundsätzlich identischen dreistufigen Verwaltungsaufbau und verfügen über ein sehr ähnliches Repertoire an aufsichtsrechtlichen Instrumenten (vgl. *Person/Niemann 2016*). Darüber hinaus zeigt sich in allen drei Ländern sowohl in der Politik wie auf der Fachebene eine verhältnismäßig starke Auseinandersetzung mit dem Thema Finanzaufsicht: Sachsen etablierte mit dem „Frühwarnsystem“ bereits 2003 ein System zur frühzeitigen Identifikation von finanziellen Problemlagen einzelner Kommunen und zeichnet sich durch ein verhältnismäßig restriktives Aufsichtssystem aus. Auch Nordrhein-Westfalen und Hessen nehmen die Finanzaufsicht als Element zur Adressierung kommunaler Haushaltsprobleme ernst und reformierten im Kontext von Entschuldungsprogrammen vor gut fünf Jahren ihre Aufsichtsregime grundlegend (*Ebinger u.a. 2017*, S. 3). Insofern konnte erwartet werden, dass die Finanzaufsicht in allen drei Ländern eine bedeutende Rolle im Finanzgebaren der kommunalen Ebene spielt, auch wenn die finanzielle Lage zwischen den Ländern wie auch innerhalb der Länder stark variiert.

Die qualitative Evidenz wurde in einem ersten Schritt auf der Basis von Leitfadeninterviews mit Vertretern der Aufsicht auf allen Ebenen, den Kämmerern und Experten aus Spitzenverbänden und angrenzenden Bereichen gewonnen. Ein zusätzliches qualitatives Erhebungsinstrument waren länderspezifische Fokusgruppen mit den Beschäftigten der unteren Aufsichtsbehörden (Kreisverwaltungen). Diese Erkenntnisse wurden für die Erstellung der quantitativen Erhebung sowie deren Einordnung und Interpretation genutzt. Für die sich anschließende deskriptive Darstellung und die spätere Analyse dienen die individuellen Befragungsergebnisse der Kämmerer. Die Haushaltsverantwortlichen in den Kommunen sind jene Akteure, die aus erster Hand Erfahrungen mit dem Handeln der Aufsichtsbehörden sammeln. Außerdem kann erwartet werden, dass die Kämmerinnen und Kämmerer trotz aller persönlichen Wertungen vergleichsweise objektiv antworten, da sie selbst weder die Aufsicht noch die Lokalpolitik mit ihren fachpolitischen Interessen repräsentieren.

Schließlich bildet die Fallzahl von 291 ausgewerteten Fragebögen eine hinreichend breite Datenbasis für die Analyse.² Einschränkend muss man festhalten, dass dadurch zwar keine grundsätzliche Generalisierbarkeit garantiert werden kann, die Herausforde-

rungen der Datenerhebungen allerdings eine pragmatische Herangehensweise notwendig machen.

2.1 Politische Unabhängigkeit

Maßnahmen der Finanzaufsicht sind häufig konfliktbehaftet und aus Sicht der betroffenen Gemeinden auch umstritten. Gleichzeitig stellt der haushalts- und aufsichtsrechtliche Rahmen den Aufsichtsbehörden Ermessensspielräume zur Verfügung. Daher werden Aufsichtsentscheidungen vielfach als intransparent kritisiert und die politische Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden angezweifelt. So können Aufsichtsmitarbeiter prinzipiell aus unterschiedlichen Richtungen beeinflusst werden: Einerseits organisationsintern durch ihre unmittelbaren Vorgesetzten, andererseits organisationsextern durch die beaufsichtigten Kommunen, durch höhere Aufsichtsebenen oder durch die Landespolitik. Infolgedessen wird der Aufsicht wiederholt vorgeworfen, dass Aufsichtsentscheidungen aufgrund verschiedenster Einflussnahmen in sachfremde Richtungen gelenkt und Aufsichts Betroffene ungleich behandelt werden (*Timm-Arnold* 2011, S. 7; *Mensch* 2011, S. 165f.).

Aufgrund vielfältiger personeller und politischer Interdependenzen zwischen der Gemeinde- und der Kreisebene bestehen insbesondere bei den auf der Kreisebene angesiedelten Aufsichtsbehörden umfangreiche Möglichkeiten der Einflussnahme durch die kreisangehörigen Gemeinden. Daher wird hinterfragt, ob diese Einheiten im übertragenen Sinne weit genug von den Aufsichts Betroffenen entfernt sind, um harte Konsolidierungsmaßnahmen gegen lokale Widerstände durchsetzen zu können. Ist dies nicht der Fall, könnten sie regelmäßig das Ziel von Einflussversuchen der Lokalpolitik sein. Die Lokalpolitik besitzt aus wahltaktischen Gründen geringes Interesse an Haushaltskonsolidierung, da diese das Ausgabeverhalten und damit die Befriedigung unterschiedlicher Wählerklientele hemmt (*Sächsischer Rechnungshof* 2006; S. 16, *Dreßler* 2012, S. 290). Um die Behörden vor dieser Form des Drucks zu schützen, wurde wiederholt gefordert, ihre Handlungsfreiheit durch eine Verfasstheit als unabhängige Finanzaufsichtsbehörden zu schützen. Dies würde erfordern, die Finanzaufsicht aus der allgemeinen Kommunalaufsicht herauszulösen und sie analog zu den Rechnungshöfen institutionell unabhängig zu institutionalisieren (*Junkernheinrich u.a.* 2014, S. 91f; *Weeke* 2011, S. 180f.; *Glöckner/Mühlenkamp* 2009, S. 414ff.). Als Reaktion auf diese Problemlage entschieden sich einige Länder für einen Mittelweg: Zwar wurden keine unabhängigen Kontrollbehörden errichtet, allerdings verlagerte man im Kontext von Entschuldungsprogrammen die Aufsicht über Kommunen auf höhere Aufsichtsebenen, denen man aufgrund der größeren Distanz eine stärkere Unabhängigkeit unterstellt (*Person/Zabler* 2017).

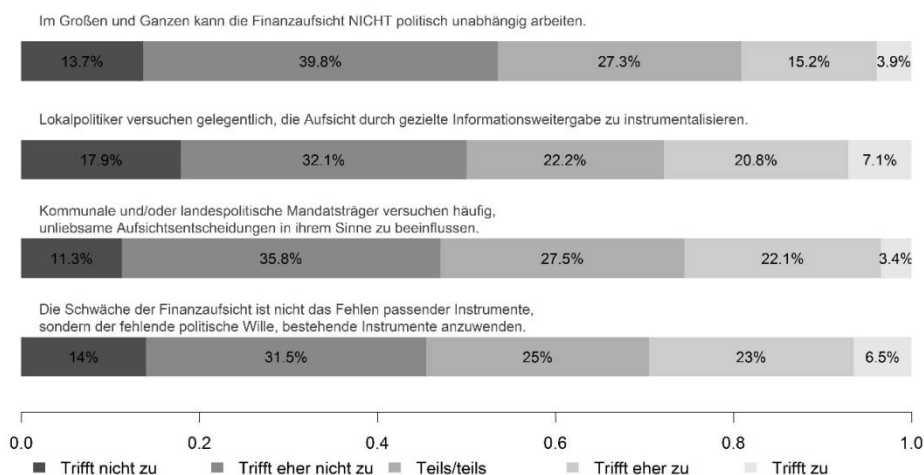
Grundsätzliches Interesse an Einflussnahme ist jedoch nicht nur bei den kommunalen Adressaten der Aufsichtstätigkeit anzunehmen. Auch der Landespolitik kann ein solches unterstellt werden (*Boettcher* 2013, S. 65). Den Landesregierungen wird regelmäßig ein mangelndes Engagement in Richtung einer ernsthaften Konsolidierung der kommunalen Haushalte nachgesagt. Dies ist nachvollziehbar, denn letztlich müssten sie bei einer konsequenten Durchsetzung des Haushaltsrechts die Konsequenzen auf kommunaler Ebene mittragen: Sie würden als Mitschuldige für die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen angeprangert (*Geißler* 2011b, S. 66; *Herrmann* 2011,

S. 47ff.; Gröpl/Heinemann/Kalb 2010, S. 187f.). Entsprechend ist anzunehmen, dass die Angst vor dem Unmut des Wahlvolkes wie auch den resultierenden finanziellen Forderungen sich in einer wenig ambitionierten Ahndung von Verstößen gegen das Haushaltsrecht niederschlägt. Ein weiteres Motiv für eine wenig durchsetzungswillige Landesebene liegt in den unterschiedlichen Zielen der Ministerien. Für die Fachministerien mit ihren Förderprogrammen bestehen Anreize, diese prestigeträchtigen Vorhaben durch die Kommunen umsetzen zu lassen – selbst wenn die Haushaltslage vor Ort dies eigentlich nicht zuließe und das Innenministerium als oberste Finanzaufsichtsbehörde die Kommune zur Sparsamkeit drängt (*Junkernheinrich u.a.* 2014, S. 84). Dieser Widerspruch ist vor dem Hintergrund des demokratischen Wettbewerbs kaum aufzulösen.

Schließlich sind zwei weitere Quellen für Vollzugsschwächen und politisch motivierte Ungleichbehandlung denkbar. Zum einen wird kritisiert, dass parteipolitische Netzwerke eine Rolle für eventuelle Ungleichbehandlungen durch die Aufsicht spielen (*Beck* 2014, S. 40; *Stolzenberg/Heinelt* 2013, S. 476). Zum anderen wird argumentiert, dass sich der Druck auf die Aufsicht mit zunehmenden Haushaltsproblemen und wachsender politischer Bedeutung der betroffenen Kommune erhöht. Demnach setzt die Aufsicht ihre Instrumente primär bei kleineren Gemeinden ein, nicht jedoch bei Großstädten, die selbstbewusst auftreten, politisch gut vernetzt sind und ihre Kontakte in die Landespolitik nutzen, um Aufsichtsentscheidungen abzuschwächen (*Junkernheinrich u.a.* 2014, S. 84; *Boettcher* 2012, S. 7; *Weeke* 2011, S. 180).

Die vielfältige Kritik an der fehlenden Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden wirft die Frage auf, wie diese wichtige Voraussetzung einer wirksamen Aufsichtstätigkeit von den Adressaten der Aufsicht eingeschätzt wird. Abbildung 1 zeigt entsprechende Einschätzungen der Kämmerer für vier Items, welche die politische Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden (in der Wahrnehmung der Aufsichtsbedroffenen) messen.³

Abb. 1: Wahrnehmung der politischen Abhängigkeit der Aufsichtsbehörden



Das erste Item⁴ verdeutlicht die Ansicht der knappen Mehrheit der Befragten, dass die Finanzaufsicht politisch unabhängig arbeiten könne. Während knapp ein Viertel dies-

bezüglich unentschlossen ist, stellt nur eine Minderheit von ca. 19% die politische Unabhängigkeit der Aufsicht in Frage. Diese Einstellung spiegelt sich auch im zweiten Item wider: Während lediglich eine Minderheit von ca. 28% der Befragten den Lokalpolitikern unterstellt, dass diese versuchen, die Aufsicht durch gezielte Informationsweitergabe zu instrumentalisieren, verneint die Hälfte der Befragten entsprechende Handlungsstrategien. Eine ähnliche Einschätzung ergibt sich mit Blick auf die Frage, ob kommunale oder landespolitische Mandatsträger häufig versuchen, unliebsame Aufsichtsentscheidungen zu beeinflussen. Da in der Literatur oftmals ein nicht adäquates Aufsichtsinstrumentarium als Ursache für die unzureichende Umsetzung der Aufsichtsaufgabe diskutiert wird, sollten die Kämmerer auch hierzu eine Einschätzung abgeben. Leicht von den obigen Befunden abweichend, stimmen ca. 30% der Befragten zu, dass die Schwäche der Aufsicht nicht im Fehlen passender Instrumente begründet liegt, sondern im mangelnden politischen Willen, diese zu nutzen. Während ein Viertel der Befragten diesbezüglich unentschlossen ist, lehnen etwa 45% die entsprechende Aussage ab.

Alles in allem zeigt sich in Bezug auf die Einschätzung der politischen Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden eine relativ große Varianz im Antwortverhalten. Grundsätzlich stellt sich dabei die Frage, ob diese Unterschiedlichkeit auf abweichende Vollzugspraktiken zurückzuführen ist oder auf abweichende Maßstäbe in der Wahrnehmung. Wie Interviews und quantitative Erhebungen zeigen, spielt letztlich beides eine Rolle: Zum ersten stehen die Kommunen abhängig von ihrer Finanzsituation unterschiedlich intensiv mit ihrer Aufsichtsbehörde in Kontakt. Gemeinden ohne strukturelle Defizite stehen nicht im Fokus der Aufsichtstätigkeit. Ihre Haushaltsentwürfe sind im Grundsatz genehmigungsfähig bzw. gar nur anzeigepflichtig und die Aufsichtstätigkeit bleibt für die Gemeinden weitgehend ohne Rückwirkungen auf lokalpolitische Entscheidungen. Entsprechend konfliktfrei verläuft die Zusammenarbeit, was sich in einer abweichenden Einschätzung der Unabhängigkeit der Aufsicht niederschlagen könnte im Vergleich zu Problemkommunen, die sich durch Eingriffe der Aufsicht ungerecht behandelt fühlen. Zum zweiten zeigte sich, dass die Aufsichtspraxis der unteren Aufsichtsbehörden grundsätzlich voneinander abweicht – und zwar nicht nur über Bundesländer hinweg, sondern auch innerhalb einzelner Bundesländer zwischen den Kreisen. Da die Aufgabe „Finanzaufsicht“ in der Personal- und Organisationshoheit der einzelnen Landkreise liegt, variieren institutionelle Ansiedlung, Vollzugskapazitäten und Selbstverständnis der Aufsichtsbehörden deutlich (*Person/Niemann* 2016). Während manche Landräte ihre Aufsichtsbehörden organisatorisch stärker an sich binden (z.B. in Form einer Stabsstelle), um das Handeln der Aufsicht besser kontrollieren und beeinflussen zu können, mithin eine stärker interventionistische Linie verfolgen, gewähren andere Landräte ihren Aufsichtsbehörden organisatorisch und inhaltlich eine größere Unabhängigkeit. Diese beiden Punkte legen nahe, dass die Varianz in der Einschätzung durch die Aufsichtsbe betroffenen nicht nur divergierende Wahrnehmungen, sondern tatsächliche Unterschiede in der Aufsichtspraxis widerspiegelt. Die große Spanne im Antwortverhalten macht somit deutlich, dass die politische Unabhängigkeit der Aufsicht zwar größtenteils gegeben scheint, aber punktuell durchaus auch Probleme existieren, welche die Wirksamkeit der Aufsicht beeinträchtigen könnten. Insofern kann angenommen werden, dass die Varianz auf dieser Dimension eine der Ursachen für die widersprüchliche Charakterisierung der staatlichen Finanzaufsicht und ihre Wirksamkeit in der öffentlichen Debatte ist.

2.2 Durchsetzungsfähigkeit der Aufsicht

Neben der Unabhängigkeit wird auch die Durchsetzungsfähigkeit der Aufsichtsbehörden vielfach bezweifelt. Mängel in der Durchsetzungsfähigkeit schwächen die Wirksamkeit der Aufsicht in ihrem Kern. Prinzipiell kann sich die Aufsicht zwar auf einen klaren Rechtsrahmen stützen, der ihr anhand gesetzlich determinierter Tatbestände weitgehende Eingriffsrechte ermöglicht. Allerdings sind die Aufsichtsbehörden durch die Geltung des *Opportunitätsprinzips* nicht dazu verpflichtet, die vorhandenen Entscheidungsspielräume auszunutzen. In der Praxis scheint daher der formale Rechtsrahmen für die Eindämmung der Verschuldung wenig effektiv. Dies liegt nach Einschätzung mancher Autoren daran, dass die Aufsichtsbehörden ihre Handlungsspielräume nicht ausschöpfen und aufsichtsrechtliche Instrumente häufig nicht anwenden. Insbesondere die langfristige Finanzierung kommunaler Haushalte durch Kassenkredite stelle eine „Dauerrechtsverletzung“ (Pünder 2012, S. 1) dar, die von der Finanzaufsicht schweigend hingenommen werde (Holler 2012, S. 1). Damit billigt die Aufsicht rechtswidrige Zustände, deren Unterbindung ihre Kernaufgabe wäre (Junkernheinrich u.a. 2014, S. 82). Diese Praxis, fortdauernde Rechtsbrüche stillschweigend zu tolerieren (Oebbekke 2011, S. 8; Gröpl/Heinemann/Kalb 2010, S. 186; Schwarting 2005) bzw. aufgrund des Fehlens realistischer Sanktionsmöglichkeiten bei hoch verschuldeten Kommunen tolerieren zu müssen, kann als wesentliche Ursache für das kontinuierliche Anwachsen der Verschuldung bis hin zur „Vergeblichkeitsfalle“ angesehen werden (Holtkamp 2007, S. 14ff.). Die unzureichende Durchsetzung des Rechts wurde auch von den Landesrechnungshöfen wiederholt gerügt (Hessischer Rechnungshof 2015, S. 153ff.; Sächsischer Rechnungshof 2006). Insgesamt wird die Aufsicht somit häufig als zu weich und zu entgegenkommend kritisiert. Sie geht nicht hart und entschieden genug gegen kommunale Haushaltsprobleme vor und wird sogar als ‚kommunale Nachsicht‘ oder ‚Wegsicht‘ verspottet. Es kann daher kaum überraschen, dass die Landesgesetzgeber als Reaktion auf entsprechende Kritik die Implementierung kommunaler Entschuldungsfonds mit einer gleichzeitigen Verschärfung der einschlägigen Rechtsnormen und einer Hochzonung (d.h. Übertragung von der Kreis- auf eine staatliche Ebene) der Aufsichtszuständigkeit verbunden haben (Person/Zabler 2017).

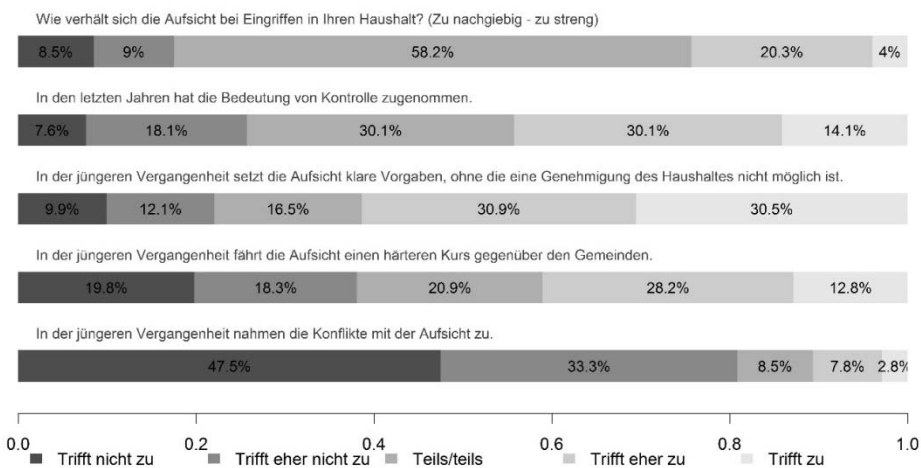
Allerdings wird der Ansatz, kommunale Haushaltsprobleme primär durch eine konsequentere Aufsicht eindämmen zu wollen, auch kritisiert. Die Gegenposition leitet aus dem teilweisen Scheitern der Aufsicht keine Durchsetzungsschwäche ab, sondern kritisiert die trotz allem zu beobachtende starke Einmischung der Aufsicht in die lokale Haushaltspolitik. Diese führe zu einem Verlust lokaler Handlungsspielräume, verletze die kommunalen Selbstverwaltungsrechte und unterminiere die kommunale Demokratie (Holtkamp 2016; Holtkamp/Fuhrmann 2014; Holtkamp 2013). Beispielsweise stellt der Druck der Aufsicht zu stetigen Hebesatzerhöhungen einen massiven Eingriff in die grundgesetzliche Hebesatzautonomie dar, die nach Holtkamp (2013, S. 54) einer „Abwicklung der kommunalen Selbstverwaltung“ entspricht.

Letztlich spiegeln diese unterschiedlichen Bewertungen das dem Handeln der Finanzaufsicht inhärente Spannungsverhältnis zwischen Aufsichtspflicht und kommunaler Selbstverwaltung wider, die je nach Analyst unterschiedlich gewichtet werden. Wird die Perspektive auf die Wirksamkeit der Aufsicht gerichtet, scheint jedoch gerade die frühzeitige konsequente Durchsetzung von Haushaltsdisziplin der beste Schutz lokaler Selbstverwaltung. Nur so kann es gelingen – eine grundsätzlich auskömmliche

Finanzausstattung vorausgesetzt –, die Abwärtsspirale des Haushaltes aufzuhalten und nachhaltige Handlungsspielräume sicherzustellen. Verschiedene Studien legen entsprechend einen positiven Zusammenhang zwischen der Durchsetzungsfähigkeit der Aufsicht, Haushaltsdisziplin und dem Niveau der Verschuldung nahe (Niemann/Ebinger 2017; Holtkamp/Bathge 2014, S. 228) und heben die Rolle der Aufsicht im Sinne einer unterstützenden Begleitung endogener Konsolidierungsprozesse hervor (Geißler 2011b).

Die empirischen Daten spiegeln die in der Literatur vorzufindenden, widersprüchlichen Einschätzungen zur Durchsetzungsfähigkeit der Finanzaufsicht und zu der Rolle von Kontrolle und Konflikt im Aufsichtsprozess (Abbildung 2).

Abb. 2: Wahrnehmung der Härte der Aufsichtsbehörden



In Bezug auf das erste Item zeigt sich, dass lediglich ein Viertel der Befragten die Eingriffe der Aufsicht in den Gemeindehaushalt als zu streng empfindet, wohingegen immerhin 18% das Aufsichtshandeln als zu nachgiebig und somit wenig konsequent klassifizieren. Die überwiegende Mehrheit der Befragten nimmt eine Mittelposition ein. Allerdings zeigen die Antworten auf die Items zwei bis fünf, dass sich das Aufsichtsverhalten in der jüngeren Vergangenheit deutlich gewandelt hat. So attestiert eine relative Mehrheit von 44% der Kämmerer, dass in den letzten Jahren die Bedeutung von Kontrolle zugenommen hat, lediglich 26% lehnen diese Aussage ab. Eine deutliche Mehrheit von 61% der Befragten weist zudem darauf hin, dass die Aufsichtsbehörden in der jüngeren Vergangenheit verstärkt klare Auflagen erlassen haben, ohne die eine Genehmigung des Haushaltes nicht möglich ist, und immerhin 41% konstatieren, dass die Aufsicht einen zunehmend härteren Kurs gegenüber den Gemeinden fährt. Trotz der zunehmenden Bedeutung von Kontrolle, Auflagen und Härte im Aufsichtsprozess sieht die überwältigende Mehrheit von 78% der Befragten überraschenderweise keine Zunahme von Konflikten mit der Aufsicht, d.h. eine härtere Gangart der Aufsichtsbehörden muss sich aus Sicht der Betroffenen nicht zwangsläufig in ein höheres Konfliktniveau der Aufsichtsbeziehungen übersetzen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Perspektive der oft konsolidierungsorientierten Kämmerer nicht zwingend von

der Lokalpolitik geteilt werden muss. Bemerkenswert ist auch hier wiederum die oft extreme Varianz im Antwortverhalten, die die Widersprüchlichkeit in der öffentlichen Wahrnehmung der Aufsicht mitbegründen könnte.

2.3 Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden und Aufsichtsbetroffenen

Im Hinblick auf die dritte Dimension wirksamen aufsichtsrechtlichen Handelns, der Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden und Aufsichtsbetroffenen, wird in der Literatur wie auch in der öffentlichen Diskussion grundsätzlich davon ausgegangen, dass das Verhältnis zwischen Aufsichtsbehörden und Gemeinden konfliktbehaftet sei. Demnach versuchten die Aufsichtsbehörden, über hierarchische Eingriffe steuernd in die Kommunalhaushalte einzugreifen, um sie finanzpolitisch auf Kurs zu halten. Diese Fremdsteuerung der Kommunalhaushalte ruft jedoch örtliche Widerstände gegen das Aufsichtshandeln hervor, welche darin einen unzulässigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung sehen (Ebinger u.a. 2017, S. 8; Geißler 2011a, S. 26f, 2011b, S. 87ff.). Die Empirie scheint dieses Bild nicht zu bestätigen. So gab die Mehrheit der Kämmerer an, grundsätzlich ein gutes Verhältnis zu ihrer Aufsichtsbehörde zu haben, und zwar unabhängig von Bundesland, Gemeindegröße oder Haushaltssituation. Sowohl Aufsichtsbetroffene als auch Mitarbeiter der Aufsichtsbehörden sind sich einig, dass konstruktive Aufsicht vom guten Verhältnis der Beteiligten lebt. Demnach zeichnet sich die Beziehung von Aufsichtsbehörden und Aufsichtsbetroffenen „durch ein partnerschaftliches, von Respekt getragenes, kooperatives Miteinander aus, um das übergreifende Ziel, den Haushaltsausgleich, in gemeinsamer Anstrengung zu erreichen“ (Ebinger u.a. 2017, S. 10). Dies entspricht durchaus einem modernen Verständnis der Aufsichtstätigkeit, welches „Aufsicht weniger als punktuell-korrigierend denn als handlungsbegleitend-steuerndes Instrument“ begreift (Brüning/Vogelsang 2009, S. 62), einen Wandel des Aufsichtsstils weg „von einer Befehlsaufsicht im Subordinationsverhältnis [hin] zur kooperativen Aufsicht im Koordinationsverhältnis“ (Knemeyer 2007, S. 221) diagnostiziert und die Hilfs- und Unterstützungsfunktion der Aufsicht hervorhebt. Demnach ist die Interaktion zwischen Aufsichtsbehörden und Aufsichtsbetroffenen zunehmend weniger durch direkte Steuerung und hierarchische Eingriffe geprägt, sondern stärker durch konstruktive und dialogorientierte Verfahren im Rahmen von Beratung und Überzeugung. Diese Interaktion kann phasenweise auch als eine Form der Verhandlungen charakterisiert werden, die jedoch stets im Schatten der Hierarchie stattfindet. Die Aufsicht verfügt immer über eine Rückfallposition, da sie im Falle des Scheiterns der Verhandlungen wieder hierarchische Steuerungsinstrumente einsetzen kann (Timm-Arnold 2011, S. 196; Geißler 2011b, S. 89ff.). Die Verbindung zur Wirksamkeit der Aufsicht ist hier weniger offensichtlich als bei den beiden vorhergehenden Dimensionen: Der Mechanismus wird im Abbau von Informationsasymmetrien und der Möglichkeit zur Entwicklung gesichtswahrender Handlungsstrategien gesehen. Es wird argumentiert, dass eine kooperative Vorgehensweise der Aufsicht und das damit einhergehende tiefere Verständnis für die Probleme und Bedürfnisse der Städte und Gemeinden zu besseren Lösungsvorschlägen und einer höheren Akzeptanz derselben führen würden. Als am erfolgreichsten werden folglich jene Fälle betrachtet, in denen es gelingt, eine Konsolidierungskoalition zwischen Verwaltungsführung (Bürgermeister und Haushaltsverantwortlichen) und Aufsicht zu etablieren.

Abb. 3: Wahrnehmung der Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden und Gemeinden



Die Befunde aus der Analyse der Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden und Gemeinden werden in Abbildung 3 dargestellt. Bezüglich der Unterstützungsleistung der Finanzaufsicht vertritt eine relative Mehrheit von ca. 43% der Befragten die Ansicht, dass die Einbindung der Finanzaufsicht der Lokalpolitik hilft, auch unpopuläre Entscheidungen zu treffen. Lediglich 27% verneinen dies, der Rest ist unentschieden. Mit Blick auf das zweite Item bestätigt eine Mehrheit der Kämmerer (ca. 53%), dass Kämmererei und Finanzaufsicht in Fragen der Haushaltskonsolidierung an einem Strang ziehen, lediglich eine Minderheit von 12% verneint dies. Dieses Antwortverhalten ist nachvollziehbar unter der oben formulierten Annahme, dass Aufsichtsbehörden wie auch Kämmerereien tatsächlich das Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes und einer nachhaltigen Finanzpolitik verfolgen und daher ähnliche Handlungsrationalitäten aufweisen (Geißler 2011a). Wenig überraschend wird dabei gemäß Item vier die Zusammenarbeit von der Mehrheit der Befragten (60%) als umso enger beschrieben, je angespannter die Haushaltslage ist. Nur eine Minderheit von 18% lehnt diese Aussage ab. Wesentlich umstrittener ist die Einschätzung, ob die Einbindung der Finanzaufsicht die Kämmererei dabei unterstützt, den Haushaltsausgleich zu erreichen. Eine knappe Mehrheit von 38% lehnt diese Aussage ab, wohingegen 35% diese bejahen. Zusammenfassend bestätigt sich auch hier wieder das bereits bei den beiden vorhergehenden Dimensionen vorgefundene Bild einer ausgesprochen hohen Varianz im Antwortverhalten.

In der Gesamtschau zeigt dieser erste empirisch fundierte Blick auf die Wirksamkeit der Finanzaufsicht eine extreme Varianz unter den Adressaten. Insofern scheint die Literatur nicht (nur) unterschiedliche Positionen wiederzugeben, sondern tatsächlich auch unterschiedliche Wahrnehmungen zu spiegeln. Diese hohe Varianz wirft nun die Frage auf, ob es exogene Faktoren gibt, die einen systematischen Einfluss auf diese Einschätzungen ausüben. Um diese Frage zu beantworten, soll im nächsten Kapitel ein theoretischer Rahmen entwickelt werden, der anschließend explorativ mit den zur Verfügung stehenden Daten konfrontiert wird.

3 Polit-ökonomische Erklärungen zur Bewertung der Wirksamkeit der Finanzaufsicht

Zur Erklärung unterschiedlicher Wirksamkeit von Finanzaufsicht sind unzählige theoretische Ansätze denkbar. Insbesondere kommen institutionelle Ansätze auf der Makro- (bspw. Länderunterschiede in den Verwaltungsstrukturen und -kulturen) wie der Mikroebene (bspw. Rechtliche Rahmenbedingungen, Instrumentarien etc.), Ressourcenaspekte (bspw. Personalausstattung und -qualifikation), politische Aspekte und die wirtschaftliche Situation der Kommunen selbst in Frage. Im Zuge weiterer Untersuchungen zeigte sich, dass der gesetzliche Rahmen wie auch Instrumentarien im Vollzug sehr ähnlich gelagert sind (vgl. *Person/Niemann 2016*). Die Experteninterviews im Vorfeld der quantitativen Untersuchung betonten darüber hinaus eine starke Bedeutung politischer Faktoren wie auch der Haushaltssituation selbst, weshalb diese – unter Kontrolle der makro-institutionellen Faktoren im Ländervergleich – im Folgenden im Fokus der Untersuchung stehen sollen.

Wie obenstehend dargelegt, haben die Behörden der Finanzaufsicht trotz des auf den ersten Blick rigiden gesetzlichen Rahmens verhältnismäßig große Spielräume in der Ausübung ihres Mandats. Opportunitätsabwägungen sind unverzichtbarer Teil ihrer Entscheidungsprozesse. Dennoch wird nicht angenommen, dass der sich aus der Literatur ableitende und im ersten Analyseschritt bestätigende Befund einer sehr großen Varianz im Handeln (und folglich in der Wirksamkeit der Finanzaufsicht) allein Ausdruck dieser Autonomie wäre. Dies würde dem Aufsichtshandeln eine Beliebigkeit unterstellen, die in der qualitativen Analyse des Aufsichtshandelns (insbesondere mittels Gesprächen über alle Ebenen) so nicht zu finden ist. Vielmehr scheint die vermeintliche „Freiheit“ im Vollzug der Aufsicht mehr Fluch als Segen für die Aufsicht zu sein. Wie bei allen komplexen, auf fachlicher Bewertung und Abwägung beruhenden Verwaltungsentscheidungen eröffnet die jenseits der formalen Vorgaben (sprich: Haushaltsausgleich) doch sehr hohe Unbestimmtheit des Ergebnisses (d.h. Abweichungsmöglichkeiten in Anwendung des Opportunitätsprinzips) Spielräume für informelle Wege der Einflussnahme. Dies könnte die beobachtete große Varianz in der Wirksamkeit des Vollzugs der Aufsichtsbehörden erklären: So ist es ein von Praktikern und Politikern mehr oder weniger offen kolportiertes Geheimnis, dass Finanzaufsicht gerade in den relevanten Grenzfällen häufig eher von der politischen Rationalität der übergeordneten Ebenen denn von gesetzlichen Grundlagen und freier Abwägung getrieben sei (*Oebbecke 2009*, S. 12). Strenge oder insbesondere Nachsicht im Aufsichtsvollzug sei Konfliktvermeidungsstrategie und Wahltaktik aller politisch verantwortlichen Ebenen – von den Kreisspitzen bis zur Landesregierung – geschuldet (*Holtkamp 2016*). Neben der Haushaltssituation selbst muss also die *politische* Situation im Sinne der – letztlich durch die Wahlämter an der Spitze von Kommunen wie auch Kreisverwaltungen – in den Vollzug hineingetragenen parteipolitischen Präferenzen bei der Erklärung der unterschiedlichen Wirksamkeit der Finanzaufsicht berücksichtigt werden.

3.1 Politisierung der Aufsichtsbehörden

In Anlehnung und Weiterführung der parteipolitischen Differenzhypothese (*Hibbs 1977*) könnte die ideologische Färbung der Wahlbeamten an der Spitze von Kommuni-

nen wie auch von Kreisverwaltungen zu unterschiedlichen Politikergebnissen führen. Konkret geht diese in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung prominent rezipierte Theorie davon aus, dass Regierende ihre jeweilige Wählerklientel besserzustellen versuchen. Da sich die Präferenzen der durch die Parteien adressierten Klientele unterscheiden, führt dies zu voneinander abweichenden politischen Entscheidungen – (Seuberlich 2017, S. 213, 217; Bogumil u.a. 2014, S. 624; Goerres/Tepe 2013, S. 174ff.). Wagschal (1996, S. 306) fasst zusammen:

„Es wird davon ausgegangen, dass linke Regierungen in Krisenzeiten eine höhere Verschuldung in Kauf nehmen als rechte Regierungen, da das vorrangige Ziel linker Regierungen – gemäss ihrer Kernwählerschaft – eine niedrige Arbeitslosenquote ist. Zudem sind linke Regierungen eher der Politik des „deficit spending“ verhaftet, was als „intellektueller Motor“ für eine steigende Verschuldung angesehen werden kann (Buchanan und Wagner 1977).“

Überträgt man dieses bekannte Theorem auf den Topos der Finanzaufsicht und denkt die hier angelegte Kausalkette entsprechend weiter, so könnte bspw. – in vereinfachender Fortschreibung der etablierten Argumentation – zuerst angenommen werden, dass „linke“ Bürgermeister einer expansiveren Haushaltspolitik anhängen und ihre Gestaltungsmöglichkeiten zu maximieren suchen.⁵ Sehr viel spannender ist jedoch die Weiterführung der Argumentation, indem für die Ebene der aufsichtsführenden Kreisverwaltungen angenommen wird, dass linke Landrätinnen oder Landräte anders mit ihrer Aufsichtsrolle umgehen, bspw. da sie größeres Verständnis für expansiv wirkende Politikziele hegen könnten, als bürgerliche oder rechte Wahlbeamte. Schließlich, und auf Basis der Experteninterviews am vielversprechendsten, könnte als dritter Mechanismus auch eine Wirkung parteipolitischer Kongruenz der Leitungsebenen von Aufsicht und Aufsichtsadressat angenommen werden. Hintergrund ist die Annahme, dass die gleiche Parteiangehörigkeit von Wahlbeamten in Stadt und Kreis eine engere Verbindung der Akteure bewirkt und zusätzliche politische Kommunikationswege eröffnet, und gleichzeitig auch durch gemeinsame politische (Wahl-)Ziele ein Motiv für spezifische Formen der Einflussnahme vorliegt.⁶ Alle Argumentationen eint, dass politische Motive in den Aufsichtsprozess eingebracht werden könnten, die sich potentiell in einer Marginalisierung der Fachebene niederschlagen könnten. Diese Grundhaltung könnte durch aktive Steuerung des Wahlbeamten wie auch durch vorausseilende Antizipation der politischen Wünsche im Sinne einer *funktionalen Politisierung* (Ebinger/Schmitt 2010, S. 75) zu einer entsprechend angepassten Verhaltensweise der Gemeindebediensteten, auch in ihrer Interaktion mit der Finanzaufsicht, führen.

3.2 Haushaltslage der Gemeinden

Neben potentiellen politischen Erklärungsfaktoren des Handelns und der Wirksamkeit von Finanzaufsicht betonen Praktikerinnen und Praktiker in Interviews die aus verschiedenen Gründen gebotene, sehr unterschiedliche Intensität der Befassung mit den zur Genehmigung vorgelegten Haushaltssatzungen. Allein schon die fast überall knappen Ressourcen erlaubten keine einheitliche und intensive Prüfung aller Haushaltsentwürfe. Dies sei auch nicht notwendig. Allerdings konzentrierte man sich in fast allen Gebietskörperschaften zu stark auf die sehr problematischen, bereits mit Aufstellung und Vollzug eines Haushalts sicherungskonzepts belegten Kommunen. Kritische Haushalte, die aber noch (teils mit Auflagen) genehmigungsfähig seien, würden ver-

nachlässigt. Dabei sei allen Beteiligten klar, dass angesichts der Komplexität der Haushalte insbesondere im Beteiligungsbereich leicht Risiken übersehen – oder verschleiert – werden könnten.

Die sehr unterschiedliche Intensität der Prüfung, offensichtlich abhängig von der Verschuldungssituation der Kommunen, könnte entsprechend die wahrgenommene Wirksamkeit der Finanzaufsicht wesentlich beeinflussen. Konkret sollten eine prekäre Haushaltslage und die damit einhergehende intensive Befassung der Finanzaufsicht mit dem Haushaltsentwurf den Druck auf Steuerungspolitiker wie auch Kämmerinnen und Kämmerer erhöhen. Gleichzeitig sollte jedoch auch die Zusammenarbeit intensiver sein, da die Finanzaufsicht insbesondere für konsolidierungsorientierte Akteure in Kommunalpolitik und -verwaltung ein wichtiger Partner (aber auch Sündenbock) zur Durchsetzung von Sparbemühungen im Rat ist (Ebinger 2015, S. 118f.). Welche Effekte dies auf die einzelnen Dimensionen der wahrgenommenen Wirksamkeit der Finanzaufsicht hat, soll empirisch ermittelt werden.

3.3 Daten, Methode und Operationalisierung

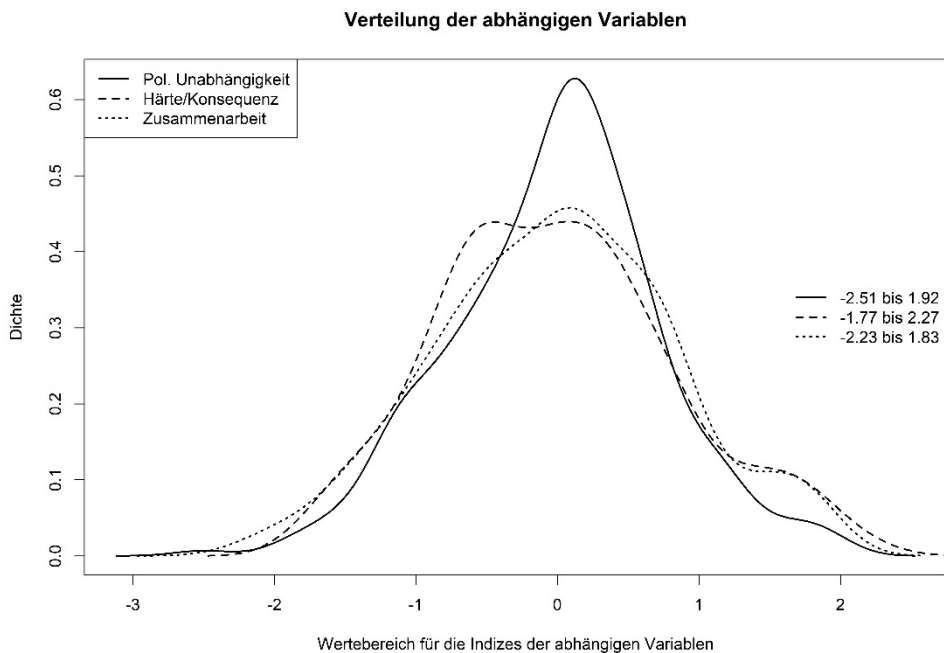
Ausgangspunkt der Analyse bilden die in Abschnitt 2 beschriebenen quantitativen Befragungsdaten, die bei den Kämmerinnen und Kämmerern erhoben wurden. Das zu erklärende Konstrukt ist die Wirksamkeit des Aufsichtshandelns, welches über drei separate Dimensionen erfasst wird (*politische Unabhängigkeit, Durchsetzungsfähigkeit und Zusammenarbeit zwischen Aufsehern und Aufsichtsbedroffenen*). Erklärungsfaktoren sind politische und ökonomische Faktoren, welche die wahrgenommene Wirksamkeit des Aufsichtshandelns prägen könnten. Eine empirische Analyse mit den für die Kreise aggregierten Wahrnehmungsdaten würde dem klassischen Problem eines ökologischen Fehlschlusses Vorschub leisten (Schnell/Hill/Esner 2008, S. 253).

Die drei Dimensionen der Wirksamkeit staatlicher Finanzaufsicht über die Kommunen werden von den in Abschnitt 2 vorgestellten Items repräsentiert. Die Selektion dieser Items für die Nutzung zur Analyse erfolgte in einem ersten Schritt auf inhaltlicher Basis und wurde in einem zweiten Schritt durch ein empirisches Verfahren zur Selektion von Items für *eine* Skala ergänzt. Konkret handelt es sich hierbei um ein Skalierungsverfahren von Mokken (1971), das sich für den Nachweis der Eindimensionalität von ordinalen Items eignet. Dieses aus der *Item Response Theory* (IRT) stammende Werkzeug besitzt entscheidende methodische Vorteile gegenüber den Verfahren der klassischen Testtheorie oder faktoranalytischen Verfahren, die teilweise unrealistische Verteilungsannahmen treffen und weniger präzise Messungen liefern (van Schuur 2003, S. 140f.). Bei dieser empirischen Selektion sind drei der ursprünglich sieben Variablen zur politischen Unabhängigkeit aussortiert worden, sodass die vier in Abbildung 1 übrig blieben. Im Fall der Durchsetzungsfähigkeit und der Zusammenarbeit sind alle inhaltlich ausgewählten Items von der Mokken-Analyse bestätigt worden.

Zur Optimierung der Indexbildung wird ebenfalls auf ein IRT-Verfahren zurückgegriffen. Im Vergleich zu den üblichen additiven Indizes hat dieses Verfahren den Vorteil, dass die Items einer Skala in Abhängigkeit von Personen- und Item-spezifisch geschätzten Parametern zu einem Index kombiniert werden, der je nach Antwortmuster der/des Befragten einen metrisch skalierten Wert liefert. Genauer wird dazu eine Erweiterung des besser bekannten *Rasch-Modells*, ein *Generalized Partial Credit Model*

(GPCM) genutzt, das die einzelnen Stufen ordinal skalierte Items modelliert (Muraki 1997). Konkret bedingt diese Skalierung eine präzisere Messung der zugrundeliegenden Einstellung, da die Items nicht gleichwertig in den Index eingehen, sondern in Abhängigkeit ihres Beitrags zur Messung des Konstrukts, wogegen bei einem additiven Index alle Items mit gleichem Gewicht kombiniert werden. Der Wertebereich und die Verteilung der drei daraus gebildeten abhängigen Variablen sind in Abbildung 4 dargestellt; diese sind um null zentriert.

Abb. 4: Wertebereich und Verteilung der verwendeten abhängigen Variablen.



Quelle: Eigene Darstellung.

Für die zentralen unabhängigen Variablen und die Kontrollvariablen wird auf die Daten der statistischen Landesämter und des Bundes zurückgegriffen. Der Einfluss der parteipolitischen Couleur sowohl des Bürgermeisters als auch des jeweiligen für die Aufsicht zuständigen Landrats wird über zwei Dummy-Variablen operationalisiert. Diese erfassen, ob es sich um einen „linken“ Bürgermeister (31%) beziehungsweise Landrat (36%) (Parteizugehörigkeit zu SPD, Die Linke oder Bündnis 90/Die Grünen) handelt. Um die These des Einflusses parteipolitischer Kongruenz zu testen, wurde darüber hinaus mit einem Dummy kodiert, ob Bürgermeister und Landrat derselben Partei angehören (44%). Abseits der politischen Logik wird der im Theorieabschnitt thematisierten funktionalen Logik des Aufsichtshandelns mithilfe zweier Indikatoren Rechnung getragen. Zum einen werden die Kassenkredite pro Kopf ($\bar{X} = 490,28$, $sd = 710,68$, $min = 0$, $max = 4087,00$) berücksichtigt, zum anderen wird ein Dummy für den Status der Haushaltssicherung (67%) in das Modell integriert. In diesem Dummy wird erfasst, ob die jeweilige Kommune innerhalb der letzten zehn Jahre zur Aufstellung ei-

nes Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet war oder in diesem Zeitraum sogar dem Nothaushaltsrecht unterlag. Verständlicherweise hängen die Höhe der Kassenkredite und der Status der Haushaltssicherung eng zusammen. Aus technischer Sicht besteht allerdings kein Problem der Multikollinearität, da der *Variance Inflation Factor* (VIF) unbedenkliche Werte zeigt. Aus inhaltlicher Sicht ergibt die Differenzierung Sinn, da die Haushaltssicherung einen noch direkteren Kontakt mit der Aufsicht bedingt als schlicht eine hohe Kassenkreditverschuldung. Schließlich werden als Kontrollvariablen noch die Einwohnerzahl ($\bar{X} = 31470,14$, $sd = 89747,58$, $min = 1853$, $max = 1046680$), die Länderzugehörigkeit (37% NRW, 43% HE, 20% SN; NRW als Referenzkategorie) und der Status als kreisfreie Stadt (4%) hinzugefügt.

Der hier gewählte Ansatz, auf Einstellungsdaten (statt auf härtere Indikatoren) als abhängige Variablen und auf externe Faktoren als unabhängige Variablen zu fokussieren, dient dabei im Wesentlichen zwei Zwecken. Zum einen soll er die bisherigen, auf haushalterische Kennzahlen zurückgreifenden Ansätze (vgl. *Allers/Geertsema* 2016) um eine Komponente erweitern, die sich stärker mit den inhaltlichen – und aus unserer Sicht deutlich aussagekräftigeren – Dimensionen der Aufsichtsbeziehung auseinandersetzt. Zum anderen eliminiert die Nutzung externer unabhängiger Variablen das Problem des *Common Source Bias*. Die Nutzung zweier unabhängiger Datenquellen ist eine der „procedural remedies“, die „statistical remedies“ zur Kontrolle dieses Effekts vorzuziehen ist (*Favero/Bullock* 2014, S. 304).

3.4 Analyse und Ergebnisse

Da die drei definierten abhängigen Variablen als metrisch angenommen werden können und keine zeitliche Komponente in den Daten vorliegt, wird auf ein OLS-Regressionsmodell zurückgegriffen. Dabei wird für jede der abhängigen Variablen ein getrenntes Modell gerechnet. Nicht unerwähnt bleiben soll an dieser Stelle, dass Regressionsmodelle per se meist keine eindeutigen Rückschlüsse auf tatsächliche kausale Zusammenhänge leisten können. Dazu müsste ein solches Modell alle konfundierenden Effekte identifizieren (*Morgan/Winship* 2007, S. 132); eine eher unwahrscheinliche Annahme. Nichtsdestotrotz kann ein Regressionsmodell zumindest als ein Datenbeschreibungsmodell unter gewissen kontrollierten Randbedingungen verstanden werden, das Hinweise auf existierende Zusammenhänge liefert.

In Tabelle 1 sind die Regressionsergebnisse für die drei Aufsichtsdimensionen dargestellt. In Modell 1, in dem die Varianz in der Einschätzung der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden erklärt werden soll, erweist sich lediglich der Einfluss einer einzigen Variablen als signifikant von Null verschieden: Die Dummy-Variable zur Haushaltssicherung steht in einem negativen Zusammenhang zur wahrgenommenen politischen Unabhängigkeit der Aufsicht. Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung befinden, nehmen folglich die Aufsicht als weniger unabhängig wahr, wobei der Wert von -0,27 die Änderung auf dem Index, der von -2,51 bis 1,91 reicht, beschreibt. Die Höhe der Pro-Kopf-Kassenkredite ist nicht signifikant, wobei sich die Ergebnisse auch nicht ändern, wenn man beide Variablen getrennt in das Modell integriert. Sowohl die parteipolitische Couleur des Bürgermeisters und des Landrats als auch eine Übereinstimmung der Parteibücher zeigen keinen Effekt. Genauso scheint es in diesem Fall weder einen Größeneffekt noch systematische Unterschiede in den Bundesländern oder

den kreisfreien Städten zu geben. Bemerkenswert ist der ausbleibende Effekt der politischen Variablen. Gerade bei der Wahrnehmung der politischen Unabhängigkeit hätte man ihn am ehesten erwarten können. Der signifikante Effekt der Haushaltssicherung spricht folglich für stärker funktionelle statt politische Erklärungsmuster der wahrgenommenen Wirksamkeit der Aufsicht, wenngleich der genaue Mechanismus etwas spekulativ bleibt: Zum einen ist vorstellbar, dass Kommunen in der Haushaltssicherung meist stärker von hierarchischen Eingriffen der Aufsicht betroffen sind und aufgrund dieser Eingriffe die Aufsicht generell negativer bewerten. Zum zweiten könnte die Haushaltssicherung – als Indiz für eine angespannte Haushaltslage – überhaupt erst die Notwendigkeit für Kommunalpolitiker erzeugen, zu versuchen, Einfluss auf die Aufsicht zu nehmen. Die empfundene geringere Unabhängigkeit würde so eine faktische Reaktion der Aufsicht auf äußeren Druck spiegeln. Ebenso ist auch denkbar, dass ein real existierender Einfluss auf die Aufsicht überhaupt erst bei der gesteigerten Kontakthäufigkeit und -intensität im Rahmen der Haushaltssicherung wahrgenommen wird. Schließlich könnten Aufsichtsführende, die Kommunen zu harten Einschnitten bringen müssen, deutlich häufiger auf strikte Vorgaben „von oben“ verweisen, um sich vor Gegendruck und Einflussnahme durch Kommunalvertreter zu schützen.

Tabelle 1: Ergebnisse der Regressionsanalysen

	<i>Abhängige Variable:</i>		
	Pol. Unabhängig- keit (1)	Durchsetzungs- fähigkeit (2)	Zusammenarbeit (3)
Kongruenz Landrat-Bürgermeister	0.125 (0.087)	-0.049 (0.089)	-0.090 (0.100)
Linker Bürgermeister	-0.089 (0.097)	0.012 (0.098)	0.050 (0.111)
Linker Landrat	0.019 (0.115)	0.019 (0.117)	0.192 (0.131)
Haushaltssicherung	-0.272* (0.113)	0.188 (0.115)	0.287* (0.130)
Kassenkredite (in 1000€ pro Kopf)	-0.020 (0.073)	0.118 (0.074)	0.012 (0.084)
Bevölkerung (in 1000)	0.0001 (0.001)	0.001 (0.001)	-0.0002 (0.001)
Hessen	-0.016 (0.125)	0.897* (0.127)	0.094 (0.143)
Sachsen	0.107 (0.132)	0.410 (0.135)	0.079 (0.151)
Kreisfreie Stadt	0.198 (0.341)	-0.558 (0.347)	0.265 (0.390)
Konstante	0.121 (0.114)	-0.656* (0.116)	-0.301* (0.130)
N	281	281	281
Adjusted R ²	0.030	0.258	0.046
F Statistic (df = 9; 271)	1.974*	11.806*	2.486*

Unstandardisierte OLS-Regressionskoeffizienten; Standardfehler in Klammern; * p < 0.05

In Modell 2 zur Erklärung der Varianz in der wahrgenommenen Durchsetzungsfähigkeit der Aufsicht sind keine politischen oder funktionalen Variablen statistisch signifikant; es scheint keine systematische Variation dieser Variablen in Bezug auf die Härte

und Konsequenz der Aufsicht zu geben. Sämtliche Mutmaßungen über die Effekte parteipolitischer Einflussnahme scheinen insofern keine empirische Bestätigung zu finden. In diesem Modell ist allerdings der Blick auf die Kontrollvariablen spannend. Während auch hier kein Effekt der Größe oder des kreisfreien Status zu beobachten ist, scheint die Länderzugehörigkeit eine vergleichsweise große Erklärungskraft zu besitzen, da beide Variablen signifikant sind und auch das R^2 in diesem Modell bedeutend höher ausfällt. Substantiell besagen die Ergebnisse, dass im Vergleich zur Referenzkategorie NRW die Aufsicht in Sachsen um 0,41 und in Hessen um 0,90 konsequenter wahrgenommen wird bei einem Wertebereich des Index von -1,77 bis 2,17. Dies deutet abseits der Frage nach politischen oder funktionalen Erklärungen durchaus auf unterschiedliche Rollenwahrnehmungen seitens der Aufsicht in den Bundesländern hin. Tatsächlich gibt es hierfür Anhaltspunkte: Das Land Hessen hat im Zuge des Sanierungsprogramms „Schutzschirm“ den Rechtsrahmen geändert und so einen Wandel der Aufsicht hin zu mehr Stringenz bewirkt. Die sächsische Finanzaufsicht ist seit jeher streng gegen die Entwicklung von Haushaltsdefiziten vorgegangen.

Modell 3 zur Erklärung der Varianz in der Bewertung der Zusammenarbeit ähnelt Modell 1, da die Kontrollvariablen wiederum keine Rolle spielen und lediglich Haushaltssicherung einen signifikanten Effekt zeigt. Die politische Couleur der Wahlbeamtinnen und -beamten spielt keine Rolle. Im Fall der Haushaltssicherung wird die Zusammenarbeit zwischen Aufsicht und Adressat um 0,29 positiver bewertet. Damit scheint der engere Kontakt zur Aufsicht im Rahmen der Haushaltssicherung zu einer gesteigerten Wertschätzung der Zusammenarbeit zu führen. Diese Erkenntnis spricht für das Erfolgspotential einer engen Kämmerer-Aufsicht-Beziehung.

4 Diskussion und Fazit

Unter den “Tieren im administrativen Zoo“ (Bach/Jann 2010) nimmt die staatliche Finanzaufsicht am ehesten die Rolle eines Fabelwesens ein. Zwar ist ihre formale Existenz belegt; aber alle, die sie gesehen haben wollen, erzählen etwas anderes über ihre Gestalt und ihr Wesen. Für ihre Wirkung gibt es nur schwache und widersprüchliche Belege – insbesondere durch die Stakeholder selbst. Diese erscheinen stark von den gegebenen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen und den jeweiligen Partialinteressen geprägt zu sein. Wie dieser Zusammenhang jedoch genau aussieht, welche Kommunen also eine wirksame Aufsicht erfahren und welche nicht, ist ebenfalls ungeklärt.

In diesem Beitrag wird auf Basis der Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt *Finanzaufsicht 2020* versucht, die Diskussion über die staatliche Finanzaufsicht über die kommunalen Haushalte zu versachlichen. Dazu werden vor allem die Fragen nach der Wahrnehmung der Wirksamkeit der Aufsicht sowie nach der Erklärungskraft theoretisch abgeleiteter Faktoren beantwortet. Datengrundlage der Analyse ist eine flächendeckende Befragung der Kämmerinnen und Kämmerer in Sachsen, Hessen und Nordrhein-Westfalen.

Der erste, deskriptive Analyseschritt bringt einen einerseits überraschenden, andererseits auf Basis der zahlreichen im Projekt geführten Interviews auch erwartbaren Befund ans Licht: Die Finanzaufsicht ist in der Tat ein so vielfältiges und chimärenhaftes Wesen, wie es der politische und Praktikerdiskurs suggeriert. Innerhalb jeder der drei

untersuchten Performanzdimensionen von Wirksamkeit – *politische Unabhängigkeit*, *Durchsetzungsfähigkeit* und *Zusammenarbeit mit den Adressaten der Aufsicht* – weist die Mehrheit der analysierten Items eine extreme Varianz in den Antworten auf. Gleichzeitig bestehen insbesondere bei der Wahrnehmung der Durchsetzungsfähigkeit der Aufsicht aber auch systematische Bundesländerunterschiede, die auf unterschiedliche Aufsichtsregime hindeuten. Die Verteilung gleicht in vielen Items nicht den in Expertenbefragungen innerhalb eines Feldes zu erwartenden Mustern: Teils sind nicht einmal im Ansatz Trends in den Antworten zu identifizieren, sie erscheinen wie gleichverteilt. Dieser Befund ist höchst interessant, da er für eine tatsächliche Unterschiedlichkeit in der Aufsichtspraxis jenseits individueller Bewertungsmaßstäbe spricht. Dies würde auch den Erkenntnissen aus zahlreichen Interviews in den unteren Aufsichtsbehörden entsprechen.

Gleichzeitig wird insbesondere in der öffentlichen Debatte regelmäßig kolportiert, dass die Arbeitsweise und damit auch die Wirksamkeit der Aufsichtstätigkeit von weiteren, politischen und wirtschaftlichen Faktoren abhängen würde. Der in diesem Beitrag vorgeschlagene theoretische Rahmen öffnet das Feld für eine explorative Untersuchung dieser Behauptungen, ohne die vielfältigen kausalen Mechanismen zu prädestinieren. Allerdings zeigte sich, dass die externen politischen Variablen in Form von Parteizugehörigkeiten oder parteipolitischen Kongruenzen in keinem der empirischen Modelle systematisch die Ausprägung der Performanzdimensionen *Unabhängigkeit*, *Durchsetzungsfähigkeit* und *Zusammenarbeit* modifizierten.⁷ Aus Sicht der Aufsichtsbedingten bestätigt sich empirisch weder die Annahme der parteipolitischen Differenzhypothese – in die eine oder andere Richtung – noch bestätigen sich die regelmäßig behaupteten Doppelstandards im Vollzug der Finanzaufsicht. Entgegen der Befunde rein haushaltsdatengetriebener Analysen (vgl. *Rösel 2017*) sind sowohl die parteipolitische Couleur des Bürgermeisters und des Landrats als auch eine Übereinstimmung der Parteibücher irrelevant. Aufsichtstätigkeit erweist sich in der Gesamtschau nicht als Beute des Parteienwettbewerbs und Instrument zur parteipolitisch motivierten Gängelung von Gebietskörperschaften. Die letztverantwortlichen Landrätinnen und Landräte scheinen – wie von den Aufsichtsmitarbeitenden in zahlreichen Interviews bestätigt – tatsächlich auch aus dieser Adressatenperspektive ihrer Rolle ganz überwiegend gerecht zu werden und von dieser eher plumpen Form der Instrumentalisierung der Aufsicht abzusehen.

Der Einfluss der Haushaltslage der Kommune als potentieller Einflussfaktor auf die wahrgenommene *Wirksamkeit* der Finanzaufsicht bestätigte sich jedoch zumindest teilweise. So zeigte sich, dass zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtete Kommunen der für sie zuständigen Finanzaufsicht einerseits eine statistisch signifikant niedrigere *politische Unabhängigkeit*, andererseits aber auch eine höhere Intensität in der *Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden und Aufsichtsadressaten* attestieren. Bemerkenswert ist, dass genau in diesen beiden Modellen keine systematischen Unterschiede in den Bundesländern oder den kreisfreien Städten zu beobachten sind. Im zweiten Modell, welches die Durchsetzungsfähigkeit der Finanzaufsicht erfasst, ist jedoch genau dies der Fall: Während der haushaltsrechtliche Status hier keine Rolle spielt, gibt es einen sehr starken Ländereffekt. Insgesamt scheinen damit funktionale Aspekte eine deutlich wichtigere Determinante für die Wahrnehmung der Aufsicht durch die Kämmerer zu sein.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Wirksamkeit der Aufsicht von den Adressaten der Aufsicht maximal unterschiedlich wahrgenommen wird, dass diese Va-

rianz jedoch nicht auf die üblicher Weise unterstellen externen Einflussfaktoren zurückzuführen ist. Für die verwaltungswissenschaftliche Forschung deutet dies darauf hin, dass eher endogene, in der Verwaltung und insbesondere den Aufsichtseinheiten selbst zu suchende Einflussfaktoren (bspw. institutionelle Anlagerung der Aufsicht; Personalausstattung und -qualifikation; fachliche Führung und Überwachung der Aufsicht; horizontaler Austausch und Kooperation der Aufsichtsbehörden; Standards und Kennzahlen etc. pp.; vgl. auch *Person/Niemann 2016*) in den Fokus genommen werden müssen. Diese Fragestellungen müssen weiteren Forschungsarbeiten vorbehalten bleiben. Womöglich eröffnet ein solcher tieferer Blick in die *Black Box* der Finanzaufsicht nicht nur Erklärungsansätze für die extreme Varianz in der wahrgenommen Wirksamkeit der Finanzaufsicht, sondern auch für die bisher unerklärte Varianz in der kommunalen Verschuldung.

Anmerkungen

- 1 Die Autoren danken dem Programm LebensWerte Kommune der Bertelsmann Stiftung für die großzügige Förderung des Forschungsprojekts.
- 2 Grundgesamtheit waren alle Städte und Gemeinden über 5.000 Einwohner. Angeschrieben wurde pro Gemeinde jeweils nur die Kämmerin oder der Kämmerer. Insgesamt betrug der Rücklauf der Befragung 358 Gemeindegämmerer (32 Prozent). Aufgrund einiger anonymisierter Antworten konnten allerdings nicht alle Befragungsdaten mit Kontextfaktoren kombiniert werden und mussten daher von der Analyse ausgeschlossen werden.
- 3 Die in Abbildung 1, 2 und 3 dargestellten Items wurden aufgrund ihrer inhaltlichen Relevanz bezüglich des zugrundeliegenden Konstrukts ausgewählt. Zusätzlich wurde deren Passung für das jeweilige Konstrukt empirisch validiert, da eine rein subjektiv-inhaltliche Bewertung großen Interpretationsspielraum bietet. Genauer zum gewählten empirischen Vorgehen siehe Abschnitt 3.3.
- 4 Die im Fragebogen verwendete Formulierung lautet: „Im Großen und Ganzen kann die Finanzaufsicht politisch unabhängig arbeiten“. Um aus Darstellungsgründen bei allen vier Items mit zunehmenden Werten größere Abhängigkeit zu verdeutlichen, wurde das Item gedreht und mit dem Zusatz „NICHT“ versehen.
- 5 Bogumil et al. (2014, S. 625) weisen zu Recht auf das solchen Überlegungen inhärente Kausalitäts- und Endogenitätsproblem hin: Sozioökonomisch schwache oder bereits verschuldete Kommunen könnten linke Bürgermeisterinnen oder Bürgermeister bevorzugen; oder in Reaktion auf eine vergangene hohe Verschuldung eher rechte Bürgermeisterinnen oder Bürgermeister.
- 6 Alle Argumentationen können natürlich auch in inverser Form formuliert werden.
- 7 Ebenfalls wurde mithilfe von Interaktionseffekten getestet, ob der Einfluss der politischen Variablen nur in Abhängigkeit der Haushaltssicherung relevant ist. Dies ist nicht der Fall.

Literatur

- Allers, Maarten/Geertsema, J. Bieuwe, 2016: The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: evidence from 15 years of municipal consolidation, in: *Journal of Regional Science* 56, S. 659-682.
- Bach, Tobias/Jann, Werner, 2010: Animals in the administrative zoo: organizational change and agency autonomy in Germany, in *International Review of Administrative Sciences* 76(3), S. 443-468.
- Beck, Wolfgang, 2014: Kommunale Haushaltskonsolidierung als Herausforderung für die Kommunalaufsicht, in: Jens Weiß (Hrsg.), *Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen*, Wiesbaden: Springer VS, S. 38-57.
- Boettcher, Florian, 2012: Finanzhilfen für Kommunen? Voraussetzungen und Ausgestaltungsoptionen einer finanziellen Hilfestellung für teilautonome Gebietskörperschaften, in: *Forschung für Kommunen-Arbeitspapier* 02/2012.

- Boettcher, Florian*, 2013: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite: Eine finanz- und politikwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel der nordrhein-westfälischen Gemeinden, Münster: LIT.
- Boettcher, Florian/Freier, Ronny/Geißler, René/Niemann, Friederike-Sophie/Schubert, Moritz*, 2017: Kommunalen Finanzreport 2017, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Junkernheinrich, Martin/Wagschal, Uwe*, 2014: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: Politische Vierteljahresschrift, 55(4), S. 614-647.
- Brüning, Christoph/Vogelsang, Klaus*, 2009: Die Kommunalaufsicht: Aufgaben – Rechtsgrundlagen – Organisation, Berlin: Schmidt.
- Christofzik, Désirée/Kessing, Sebastian*, 2014: Does fiscal oversight matter?, in: CESifo WPS 5023.
- Dreßler, Ulrich*, 2012: Absehbare Veränderungen bei der staatlichen Kommunalaufsicht durch das Hessische kommunale Schutzschirmgesetz vom 14.5.2012, in: Hessische Städte- und Gemeindezeitung, Ausgabe vom 01.09.2012, S. 290-300.
- Ebinger, Falk*, 2015: Kommunale Entscheidungsstrukturen in Baden-Württemberg, in: *Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars* (Hrsg.), Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland. Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie, Wiesbaden: VS, S. 117-138.
- Ebinger, Falk/Geißler, René/Niemann, Friederike-Sophie/Person, Christian/Zabler, Steffen*, 2017: Die kommunale Finanzaufsicht. Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung im Ländervergleich, Analysen und Konzepte, Nr. 1/2017, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Ebinger, Falk/Schmitt, Carina*, 2010: Alles eine Frage des Managements? Wie Autonomierechte die Handlungsfreiheit des administrativen Führungspersonals beeinflussen. Politische Vierteljahresschrift, 51(1), S. 69-93.
- Favero, Nathan/Bullock, Justin B.*, 2014: How (Not) to Solve the Problem. An Evaluation of Scholarly Responses to Common Source Bias, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 25(1), S. 285-308.
- Geißler, René*, 2011a: Akteursstrategien in der kommunalen Haushaltskonsolidierung, in: Verwaltung und Management, 17(1), S. 23-29.
- Geißler, René*, 2011b: Kommunale Haushaltskonsolidierung: Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik. Wiesbaden: VS.
- Geißler, René*, 2013: Chancen und Grenzen in der Steuerung kommunaler Haushaltskonsolidierung, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?, Wiesbaden: VS, S. 100-118.
- Glöckner, Andreas/Mühlenkamp, Holger*, 2009: Die kommunale Finanzkontrolle: Eine Darstellung und Analyse des Systems zur finanziellen Kontrolle von Kommunen, in: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung, 19(4), S. 397-420.
- Goerres, Achim/Tepe, Markus*, 2013: Für die Kleinen ist uns nichts zu teuer? Kindergartengebühren und ihre Determinanten in Deutschlands 95 bevölkerungsreichsten Städten zwischen 2007 und 2010, in: dms – der moderne staat, 6(1), S. 169-190.
- Gröpl, Christoph/Heinemann, Friedrich/Kalb, Alexander*, 2010: Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 11, S. 178-203.
- Herrmann, Karolin*, 2011: Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge. Berlin: Karl-Bräuer-Institut.
- Hessischer Rechnungshof*, 2015: Bemerkungen 2014 des Hessischen Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen. Hessischer Landtag, Drucksache 19/1809 vom 19.05.2015.
- Hibbs, Douglas A.*, 1977: Political parties and macroeconomic policy, in: American political science review, 71, S. 1467-1487.
- Holler, Benjamin*, 2012: Liquiditätsverschuldung außer Kontrolle? Kommunale Finanzaufsicht im Ländervergleich, in: Forschung für Kommunen-Arbeitspapier 01/2012.
- Holtkamp, Lars*, 2007: Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite, in: Polis, 64.
- Holtkamp, Lars*, 2013: Rettung oder Abwicklung kommunaler Selbstverwaltung?, in: Alternative Kommunalpolitik, 2/2013, S. 54-56.

- Holtkamp, Lars, 2016: Symbolische Haushaltspolitik, in: *Verwaltung und Management*, 22(1), S. 14-26.
- Holtkamp, Lars/Bathge, Thomas, 2014: Kommunalfinanzen in Ostdeutschland: Problematische Akteurskonstellationen und die Rolle der Haushaltsaufsicht, in: *Verwaltung und Management*, 20(5), S. 225-280.
- Holtkamp, Lars/Fuhrmann, Tobias, 2014: Kommunale Selbstverwaltung zwischen Steuerschraube und Staatskommissar, in: *Der Gemeindehaushalt*, 7/2014, S. 145-148.
- Junkernheinrich, Martin/Lenk, Thomas/Boettcher, Florian/Hesse, Mario/Holler, Benjamin/Micosatt, Gerhard, 2014: Haushaltsausgleich und Schuldenabbau, Lüdenscheid: Analytica.
- Junkernheinrich, Martin/Markert, Hendrik, 2016: Kommunalfinanzen im Jahr 2015: Konjunkturbedingter Steuerzuwachs bei heterogener Sozialausgabenbelastung, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2016*, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, S. 277-300.
- Knemeyer, Franz-Ludwig, 2007: Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise (Kommunalaufsicht), in: *Mann, Thomas/Püttner, Günther* (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Band 1, Berlin: Springer, S. 217-243.
- Mensch, Uwe, 2011: Nothilfe und Kommunalaufsicht: Wege aus der Verschuldungsfalle in NRW, in: *Lange, Joachim/Junkernheinrich, Martin* (Hrsg.), *Gemeindefinanzpolitik in der Krise*, Rehburg-Loccum: Loccum Protokoll 67/10, S. 165-173.
- Mokken, Robert Jan, 1971: A theory and procedure of scale analysis. With applications in political research, Berlin: de Gruyter.
- Morgan, Stephen L./Winship, Christopher, 2007: Counterfactuals and causal Inference methods and principles for social research, Cambridge: Cambridge University Press.
- Muraki, Eiji, 1997: A generalized partial credit model, in: van der Linden, Wim J./Hambleton, Ronald K. (Hrsg.), *Handbook of modern item response theory*, New York: Springer, S. 153-164.
- Niemann, Friederike-Sophie/Ebinger, Falk, 2017: Was haben die, was wir nicht haben? Erklärungsansätze zum unterschiedlichen Erfolg der staatlichen Haushaltsaufsicht über die Gemeinden in Österreich und Deutschland, in: *Verwaltungsarchiv*, 108(1), S. 90-114.
- Oebbekke, Janbernd, 2009: Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung. Vortrag auf der Frühjahrstagung des Fachverbandes der Kämmerer NRW am 25.06.2009 in Bergeheim. Online 28.11.2017: www.kaemmerer-nrw.de/app/download/6196639/25.06.2009_Oebbecke.pdf.
- Oebbekke, Janbernd, 2011: Stellungnahme zum Stärkungspaktgesetz. Landtag NRW, Drucksache 15/1063.
- Person, Christian/Niemann, Friederike-Sophie, 2016: Kommunale Finanzaufsicht im Ländervergleich: Zur Relevanz heterogener Umsetzungspraxis, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2/2016*, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, S. 407-418.
- Person, Christian/Zabler, Steffen, 2017: Veränderter Rahmen – veränderte Praxis? Auswirkungen kommunaler Entschuldungsfonds auf die Praxis der Finanzaufsicht, in: *Zeitschrift für Kommunalfinanzen*, 67(1), S. 1-6.
- Pünder, Hermann, 2012: Der Beitrag der Verwaltung zur Konsolidierung der Staatsfinanzen, in: *Die Verwaltung*, 45(1), S. 1-41.
- Roesel, Felix, 2017: The Political Economy of Fiscal Supervision and Budget Deficits – Evidence from Germany, in: *Fiscal Studies*.
- Sächsischer Rechnungshof, 2006: Beratende Äußerung: Kommunalaufsicht. Sächsischer Landtag, Landtagsdrucksache 4/4140 vom 26.01.2006.
- Schnell, Rainer/Hill, Paul B./Esser, Elke, 2008: Methoden der empirischen Sozialforschung, München: Oldenbourg.
- Schwarting, Gunnar, 2005: Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, in: *Genser, Bernd* (Hrsg.), *Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 131-169.
- Seuberlich, Marc, 2017: Arme und reiche Städte. Ursachen der Varianz kommunaler Haushaltslagen, Wiesbaden: Springer VS.

- Stolzenberg, Philipp/Heinelt, Hubert*, 2013: „Die Griechen von NRW“. Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer, in: *dms – der moderne staat*, 6(2), S. 463-484.
- Timm-Arnold, Klaus-Peter*, 2011: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Wiesbaden: VS.
- van Schuur, Wijbrandt H.*, 2003: Mokken scale analysis: Between the Guttman scale and parametric Item Response Theory, in: *Political Analysis*, 11(2), S. 139-163.
- Wagschal, Uwe*, 1996: Der Einfluss von Parteien und Wahlen auf die Staatsverschuldung, in: *Swiss Political Science Review*, 2(4), S. 305-328.
- Weeke, Ralf*, 2011: Nothilfe und Kommunalaufsicht: Wege aus der Schuldenfalle. Problembeschreibung und Erwartungen aus Sicht der Stadt Solingen, in: *Lange, Joachim/Junkernheinrich, Martin* (Hrsg.), *Gemeindefinanzpolitik in der Krise*. Rehbürg-Loecum: Loccumer Protokoll 67/10, S. 175-184.
- Zabler, Steffen/Person, Christian/Ebinger, Falk*, 2016: Finanzaufsicht in den Ländern: Struktur, Recht und ihr (fraglicher) Effekt auf die kommunale Verschuldung, in: *Zeitschrift für Kommunalfinanzen*, 66(1), S. 6-12.

Die Autorinnen und Autoren dieses Beitrags:

Dr. Falk Ebinger, Institut für Public Management & Governance, Wirtschaftsuniversität Wien, Welthandelsplatz 1, A-1020 Wien
E-Mail: falk.ebinger@wu.ac.at

Steffen Zabler (M.A. Politik- und Verwaltungswissenschaft), Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FöV), Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67346 Speyer
E-Mail: zabler@uni-speyer.de

Christian Person (M.A. Politik- und Verwaltungswissenschaft), Arbeitsgruppe für Verwaltungswissenschaft am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz, Universitätsstraße 10, 78464 Konstanz, Postfach D93
E-Mail: christian.person@uni-konstanz.de

Friederike-Sophie Niemann (M.A. Politik- und Verwaltungswissenschaft), Bertelsmann Stiftung, Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh
E-Mail: friederike-sophie.niemann@bertelsmann-stiftung.de

Dr. René Geißler, Bertelsmann Stiftung, Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh
E-Mail: rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de